

Sui procedimenti penali in materia ambientale

Il ravvedimento operoso

Va premesso che il diritto penale non può essere la risposta decisiva ai problemi di tutela dell'ambiente e di transizione ecologica che richiedono una rivoluzione culturale oggi talmente necessaria e urgente, quanto minoritaria. Il diritto penale è tuttavia un tassello necessario che, come di seguito si dimostrerà, non può favorire il crimine e alimentare la rassegnazione. Inoltre, in premessa, va rammentato che se una Procura decide di avviare un procedimento penale, significa che un suo magistrato ha ricevuto o una segnalazione di reato da parte di un organo di Polizia Giudiziaria, oppure un esposto da parte di un cittadino o di una Associazione e, dopo averlo valutato, lo ha ritenuto meritevole di aprire un'indagine per conto dello Stato, identificando il relativo reato.

Nel 2015 il Parlamento ha apportato modifiche sostanziali al Testo Unico Ambientale (TUA) con l'introduzione nel D.Lgl.152/06 dei contenuti della Legge 68/2015, che da una parte ha aggiunto alcuni nuovi reati con pene severe, ma dall'altra ha aggiunto la Parte sesta-bis, dall'art. 183 bis all'art 183 octies, consentendo di chiudere moltissimi procedimenti penali con il così detto "*ravvedimento operoso*", pagando un quarto del valore massimo previsto dalle sanzioni.

Subito sono state avanzate severe critiche al testo della Legge 68/2015, specie da parte di magistrati e avvocati esperti nell'azione penale in materia ambientale, i quali hanno in particolare evidenziato la **indeterminatezza** di molti termini utilizzati dal legislatore nei nuovi articoli, che rendono difficile l'interpretazione della norma e incerta l'accusa dei reati da sostenere in sede di giudizio. La rivista dell'Associazione Nazionale Avvocati pubblicò un lavoro del dott. Maurizio Santolociⁱ, magistrato di Cassazione, che definiva la nuova norma "***un azzeramento totale e tombale di tutti gli illeciti ambientali oggi esistenti***". Il magistrato Gianfranco Amendolaⁱⁱ tra le diverse critiche scrive che: "*...mai avrei pensato che si arrivasse al disastro ambientale **abusivo***", per cui non si può procedere contro le imprese inquinanti se il disastro ambientale è stato prodotto da una attività comunque autorizzata dagli Enti pubblici. Altre critiche articolate e convincenti si trovano nei lavori della dott.ssa Mariangela Telescaⁱⁱⁱ, negli articoli dell'Associazione Gruppo d'Intervento Giuridico^{iv} (GrIG) o del magistrato Luca Ramacci^v.

Viceversa Legambiente ha sostenuto con molta determinazione le novità introdotte nel 2015. Ma se è possibile e comprensivo dividersi sulle previsioni, i fatti che stanno dietro ai numeri prodotti a consuntivo sono molto più testardi. Vediamoli.

I dati dell'ISTAT

L'ISTAT^{vi} ha condotto un rilevamento presso tutte le Procure italiane in merito ai risultati conseguiti con i procedimenti penali per i reati previsti dal Testo Unico Ambientale, che erano in essere nel corso dell'anno 2016, dopo aver accertato che tali procedimenti sono passati dai 4.774 del 2007 (il Testo unico dell'ambiente è stato varato nel 2006) ai 12.953 del 2014. Nel 2016 tali procedimenti erano scesi a 10.320. Questi i risultati nel corso del 2016:

1- sono stati archiviati dalle Procure per prescrizione dei termini un numero impressionante di procedimenti penali, ben 4.687 dei 10.320 procedimenti in essere, cioè il **45,4%**. **Questo perché i reati previsti nel T.U.A. per lo più sono sanzioni di lieve entità, in genere contravvenzioni.** Alla intensità della sanzione è collegato il tempo della prescrizione in senso direttamente proporzionale. I reati ambientali hanno per lo più termini di prescrizione brevi, in genere 4 anni.

L'ISTAT ha calcolato il dato medio nazionale tra l'avvio dell'indagine e la sua conclusione. Tale dato permette di valutare l'efficienza della risposta della giustizia ai reati ambientali considerati. Esso è in aumento: i 466 giorni impiegati nel 2011 per chiudere le indagini preliminari aumentano, anno per anno, fino ai 608 giorni del 2015, quindi circa due anni, un tempo necessario per le indagini delegate a Consulenti Tecnici che debbono compiere accertamenti, ricognizioni sul campo, prelievi ed analisi. Se la segnalazione in Procura è arrivata a distanza di molti mesi o anni dal fatto, ritenuto sanzionabile, il procedimento viene archiviato dalle stesse Procure;

2- i restanti 5.633 procedimenti penali in essere nel 2016, quindi il **54,6%** del totale annuo, sono stati chiusi in tempo utile dalle Procure e i Giudici delle Indagini Preliminari hanno accolto le loro proposte di rinvio a giudizio davanti al giudice del Tribunale. Di questi ultimi, ben 5.453, cioè il 97% e il **52,8 %** del totale annuo, prevedendo come reato una contravvenzione, come per un eccesso di velocità con un'auto, sono andati in oblazione e il dibattimento davanti al Giudice si è concluso a seguito della possibilità di estinguere il reato contravvenzionale in base all'art. 318 bis introdotto nel T.U.A. nel 2015 con il pagamento di un quarto della entità massima prevista dalla contravvenzione;

3- sommando il **45,4%** chiusi per prescrizione dalle Procure al **52,8%** chiusi in Tribunale per oblazione abbiamo che il **93,2%** dei procedimenti penali avviati in un anno non arrivano a sentenza e solo il 6-7% dei procedimenti arrivano ad una sentenza di primo grado, una parte dei quali con l'assoluzione. Rimane il fatto che per la quasi totalità dei casi non c'è una sentenza, la cui mancanza, sostenuta dai Consulenti del Tribunale (esperti e competenti a seconda dei casi dall'impiantistica alla Biochimica...), è molto difficile che gli impianti inquinanti vengano modificati. I procedimenti chiusi con l'oblazione possono aver registrato la presenza di prescrizioni, che possono essere formulate dal personale ispettivo, ma tale personale, come di seguito vedremo, non è stato formato e tuttora non è in esercizio.

I dati del monitoraggio del Ministero di Grazie e Giustizia, Tabelle dati relative all'anno 2021 - (dati aggiornati al 10 giugno 2022)

I dati sono stati così presentati^{vii}: *“La Legge 22 maggio 2015, n. 68 recante **“Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente”**, ha significativamente innovato il sistema di tutela penale dell'ambiente, introducendo nel codice penale il **“Titolo VI-bis”**, specificamente dedicato ai **“Delitti contro l'ambiente”**...La rilevanza e l'ampiezza dell'intervento normativo in parola hanno pertanto imposto l'avvio di un'attività di monitoraggio, iniziata nel febbraio 2016 ed avente cadenza annuale, finalizzata alla costituzione di una provvista di dati funzionale alla predisposizione di eventuali proposte di modifica normativa...”*

Tali dati confermano le tendenze già indicate dall'ISTAT. I procedimenti avviati dalle Procure nel 2021 sono in netto calo sia rispetto agli anni precedenti (2020 e 2019) e sia rispetto agli anni precedenti al 2015. Dei 4.075 procedimenti penali avviati dalle Procure contro persone note e ignoti il 47% vengono archiviati dalle stesse Procure e quelli che in Tribunale arrivano a sentenza di condanna sono stati nel 2021 complessivamente 331, pari all'8,1% dei procedimenti penali avviati.

Le Commissioni Parlamentari d'inchiesta sui reati connessi al ciclo dei rifiuti della XVII e XVIII Legislature

Nonostante la difficoltà della maggioranza dei parlamentari coinvolti ad esprimere un giudizio negativo sulla legislazione dagli stessi sostenuta nel 2015, il 15 settembre 2022, la Commissione Parlamentare di inchiesta sui reati connessi al ciclo dei rifiuti per la **XVIII Legislatura** ha pubblicato la **Relazione ^{viii}Finale sull'attuazione della legge 22 maggio 2015 n. 68** e in merito alle mancate prescrizioni persino Stefano Cifani, presidente di Legambiente (unica Associazione ambientalista ascoltata dalla Commissione) a pagina 26 della Relazione è costretto ad affermare, **dopo 7 anni dal varo della legge**, che: *“Crediamo che sia molto importante sollecitare il Ministero della transizione ecologica – competente in materia – ad approvare i decreti attuativi, come quello sugli ispettori, quello sui livelli di protezione e tutela ambientale, che sono essenziali [...] C'è un problema di attuazione della n. 132, che va a incidere sulla legge n. 68”*.

La mancanza di personale capace di imporre prescrizioni in sede di oblazione era già stata segnalata nel 2017 nel corso della precedente **Commissione d'inchiesta della XVII Legislatura**^{ix}: *“In termini generali, può ritenersi che la legge n. 68/2015 è uno strumento che induce un significativo aumento della domanda di personale specializzato nelle materie scientifiche suscettibili di applicazione in contesti ambientali (quali ad esempio periti chimici e biochimici o esperti in materie epidemiologiche): tale fenomeno potrebbe, in prospettiva, comportare l'affermazione di nuove figure professionali e, per questa via, richiedere più in generale la predisposizione di precipi percorsi di studio e di formazione professionale o la rivisitazione di quelli esistenti”*. Tale situazione è stata quindi riconfermata nel 2022 da Stefano Cifani e dal dott.ssa Eugenia Pontassuglia, Magistrato della Direzione Nazionale Antimafia, pagina 43 della suddetta Relazione Finale: *“tutta un'altra serie di criticità sono legate proprio alla natura contravvenzionale di questi reati: difficoltà di esperire indagini serie nel brevissimo termine previsto dal codice per i reati contravvenzionali, impossibilità di attivare efficaci strumenti investigativi e termine di prescrizione bassissimo”*.

I Verbali delle dichiarazioni di magistrati e degli ufficiali superiori dei N.O.E. dei Carabinieri, delegati delle indagini, in sede di audizioni delle Commissioni Parlamentari di inchiesta sui reati connessi al ciclo rifiuti, riportano spesso una critica aperta alle scelte del Parlamento in fatto di pene irrisorie e poco persuasive, di imprenditori che nel tempo ripetono gli abusi...Un generale del N.O.E. ha riferito che a loro risulta che l'entità delle multe erogate in sede di oblazione sono anche un decimo dei vantaggi economici ottenuti violando il TUA. La Commissione Parlamentare d'inchiesta della XVII Legislatura, riporta il parere del comandante^x del

dei Carabinieri di Firenze: *“La relazione del comandante del NOE di Firenze del 21 maggio 2017 permette di affermare, a seguito dell’analisi delle attività ispettive, dell’esito delle indagini e dei riscontri operativi di quelle attualmente in essere, che...le contravvenzioni accertate forniscono invece uno spaccato di come le relative violazioni vengano commesse nella considerazione che le previste sanzioni, il più delle volte inapplicabili per prescrizione dei termini, vengano contemplate come perdita economica più conveniente, rispetto al costo dovuto per il corretto trattamento dei rifiuti.*

La Commissione Parlamentare d’inchiesta della XVIII Legislatura, riporta le parole di Roberto Rossi, Procuratore della Repubblica di Bari: *“Partirei da una brevissima analisi su quali sono le dinamiche che abbiamo potuto osservare che **sono ‘incentivanti’ il profitto illecito.** Infatti, sappiamo bene che si fa traffico illecito di rifiuti perché conviene economicamente. Vi sono dei profili, che io mi permetto qui di segnalare alla Commissione, che, proprio per come sono strutturate la normativa, l’intera disciplina e le prassi applicative della disciplina, incentivano il traffico illecito”.*

L'effetto "deflattivo"

Negli anni 2016-2022, in ambedue le legislature, sono state moltissime, da parte delle Commissioni Parlamentari di inchiesta sui reati connessi al ciclo rifiuti, le audizioni di Magistrati con diverse funzioni e di Ufficiali responsabili dei servizi di vigilanza e controlli sul territorio nazionale aventi ad oggetto le modalità di applicazione delle disposizioni in materia dei delitti contro l’ambiente introdotti dalla L. n. 68/2015. Unanime è stata la richiesta di modifiche legislative, nonostante che, come visto dai numeri, un primo obiettivo della Legge n. 68/2015, quello “deflattivo” dei procedimenti penali, cioè la loro chiusura senza le sentenze dei Tribunali, sia stato sicuramente raggiunto, anche se riteniamo che non sia stato un obiettivo positivo, nonostante il termine usato.

Infatti l’uso del termine **deflattivo** applicato ai procedimenti sui reati ambientali, mutuato dalla economia (cioè dalla deflazione dei prezzi delle merci e quindi fonte di un contemporaneo e positivo aumento del potere di acquisto della moneta), svela la volontà politica di far credere che la L. n. 68/2015 abbia voluto e conseguito un obiettivo positivo e condivisibile, cioè la riduzione dei procedimenti penali in materia ambientale.

Su tale punto la Relazione della **Commissione Parlamentare di inchiesta** riporta, a pagina 23, le dichiarazioni di Alfredo Pini, Direttore dell’Istituto Superiore per la protezione dell’Ambiente (ISPRA):

*“La parte di procedura estintiva [...] ha avuto un evidente effetto deflattivo sulle procure – **era una delle finalità della legge** – eliminando il carico su quelle procure che derivava dai reati minori [...] molte autorità giudiziarie e molti procuratori [...] dicono che in realtà il beneficio non solo è legato a questo effetto deflattivo, ma anche all’evidenza che vi è un percorso pratico relativamente veloce che nel giro di pochi mesi risolve il problema ambientale origine del reato e soprattutto determina poi il pagamento della sanzione amministrativa, evitando l’avvio di lunghissimi*

procedimenti [...] che molto spesso non vedevano un termine per la scadenza dei termini prescrittivi propri degli iter giudiziari.”

Ma se il carico di lavoro delle Procure e dei Tribunali (rapporto tra numero di procedimenti penali al numeratore e numero di magistrati al denominatore) è prevalentemente aumentato perché dovuto alla riduzione negli anni di personale, alla carenza di magistrati e funzionari, **come da anni tutti concordano**, è una scelta scellerata ridurre il risultato di tale rapporto riducendo il numeratore, cioè i reati contro l'ambiente. A meno che i sostenitori della L. n. 68/2015 abbiano la convinzione che nel nostro paese l'ambiente sia troppo tutelato dalle norme e che fosse necessario ridurre i reati.

In realtà la riduzione del carico è stata ottenuta trasferendo sugli Ispettori ambientali, sugli agenti di Polizia o Carabinieri o Vigili Urbani il compito di irrorare modeste sanzioni (un quarto del valore massimo previsto) che chiudono i procedimenti penali.

La Corte di Cassazione

Nel 2020, dopo cinque anni di attuazione, un bilancio puntuale sulla legge 68/2015 è stato fatto da *Giovanni Salvi^{xi}*, Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, che scrive a pagina 2: *“Una delle critiche ricorrenti alla legge n. 68 è stata, fin dalla sua approvazione, quella dell’ampia “delega” conferita alla giurisdizione, realizzata mediante l’enunciazione di clausole generali e l’affidamento all’interpretazione giurisprudenziale del compito di riempirle di contenuto. La critica ha riguardato, in particolare, le due fattispecie centrali nel nuovo impianto, quelle di inquinamento ambientale (art. 452-bis) e di disastro ambientale (art. 452-quater). Si pensi ai termini “abusivamente” ed “ecosistema”, presenti in entrambe le fattispecie, od al concetto di “compromissione e deterioramento, significativo e misurabile” che integra la condotta di inquinamento ambientale, od ancora alle clausole definitorie del reato di disastro ambientale nei numeri 1), 2) e 3) dell’art. 452-quater c.p.*

Severe critiche sono state mosse dalla dottrina alla previsione di quelli che vengono qualificati come “indefiniti termini” ed alla conseguente attribuzione di “una tale discrezionalità valutativa da trasformare il giudice in un incontrollabile suo amministratore di tipicità”, sottolineando i relativi problemi di verificabilità empirica e anche di insormontabili difficoltà di accertamento del nesso di causalità”, nonché “le notevoli incertezze inerenti alla determinazione del tempus commissi delicti”. A pagina 8/9, aggiunge:

*“L’applicazione della parte sesta-bis del Testo Unico ambientale (artt. 318-bis/318-octies), introdotta dalla legge 22 maggio 2015, n. 68 per estendere alle contravvenzioni in materia ambientale previste dal citato Testo Unico **la procedura di estinzione...**ha dato luogo, fin dalla sua introduzione, a dubbi applicativi di carattere pratico e teorico.*

Una prima questione di carattere generale che si era posta era quella se nelle contravvenzioni ambientali fosse possibile ammettere il contravventore al pagamento dell’oblazione agevolata anche nel caso in cui non fosse stata impartita alcuna prescrizione per la impossibilità (materiale o giuridica) della sua emanazione. La questione è stata risolta affermativamente dalla Cassazione (Sez. III n.

36405/2019).

Residuano però tre questioni problematiche.

1. In primo luogo, si registra un contrasto circa l'individuazione delle fattispecie contravvenzionali previste dal T.U.A. per le quali è ammesso il ricorso alla procedura estintiva. Da un lato si ritiene sufficiente che tra le pene edittali sia prevista l'ammenda e, quindi, si ritiene applicabile la speciale procedura a tutte le contravvenzioni punite con ammenda, sola, alternativa o concorrente con quella dell'arresto, escludendo solo le contravvenzioni punite con la pena dell'arresto; in senso contrario, invece, si ritiene inapplicabile la procedura estintiva anche alle contravvenzioni punite con pena dell'arresto e dell'ammenda.

2. Dubbi poi si registrano sulla portata della clausola di esclusione dell'accesso alla procedura estintiva, quando il reato abbia “cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette”, in relazione sia alla prima parte della clausola (assenza di danno o pericolo concreto e attuale di danno) sia alla individuazione delle risorse cui tali compromissioni si riferiscono.

3. Altro passaggio incerto circa la verifica di applicabilità della procedura è quello relativo alla sua compatibilità con la struttura delle fattispecie di reato che puniscono la mancanza di titolo abilitativo, dovendosi accertare se e con quali modalità, sia ad esse applicabile la regolarizzazione. Con tali dubbi gli uffici di Procura si sono diffusamente confrontati, adottando soluzioni tra loro non del tutto omogenee. Sarebbe quindi auspicabile un intervento correttivo che consenta di superare le difformità interpretative e risolva in modo unitario ed organico la questione delle misure premiali conseguenti ad interventi di riparazione ambientale e di bonifica.”

Conclusioni

Quanti nel corso di decenni si sono spesi a difesa dei propri territori e dell'ambiente raccogliendo le sottoscrizioni su segnalazioni ed esposti inoltrati alle autorità e, successivamente, hanno dovuto constatare tra gli stessi cittadini la diffusa delusione e la rassegnazione profonda, debbono denunciare costantemente che tale legislazione tutela più gli interessi degli inquinatori che del “popolo inquinato”, come ebbe a scrivere il magistrato Gianfranco Amendola.

Roberto Barocci

Forum Ambientalista Grosseto

- ⁱ <https://www.peacelink.it/editoriale/docs/4670.pdf> Accesso 2 .2.2023.
- ⁱⁱ <https://lexambiente.it/materie/ambiente-in-genere/188-dottrina188/11372-ambiente-in-genere-delitti-contro-l-ambiente-arriva-il-disastro-ambientale-abusivo.html> Accesso del 2.2.2023.
- ⁱⁱⁱ M.Telesca, “Osservazioni sulla L.n 68/2015 recante “Disposizioni in materia di delitti contro l’Ambiente”: ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma” su Diritto Penale contemporaneo. https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/upload/1437060802TELESCA_2015.pdf Accesso del 2.2.2023.
- ^{iv} Diversi articoli, di cui si è avuto accesso il 2.2.2023:
<https://gruppodinterventogiuridicoweb.com/2016/05/29/pochi-trionfalismi-riguardo-la-nuova-legge-sui-reati-ambientali/#more-15277>
<https://gruppodinterventogiuridicoweb.com/2015/06/01/i-nuovi-reati-ambientali-sono-ambigui-e-non-ce-da-gioire/>
<https://gruppodinterventogiuridicoweb.com/2017/10/15/nessun-trionfalismo-sugli-ecoreati/>
- ^v <https://lexambiente.it/materie/ambiente-in-genere/188-dottrina188/13324-ambiente-in-genere-il-nuovo-disastro-ambientale.html> Accesso del 2.2.2023.
- ^{vi} https://www.istat.it/it/files/2018/07/Report_AmbienteEpaesaggio-10072018.pdf Accesso del 2.2.2023.
- ^{vii} https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?facetNode_1=0_15_15&contentId=SPS336284&previousPage=mg_1_12# Accesso del 2.2.2023.
- ^{viii} <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1360825.pdf> Accesso del 2.2.2023.
- ^{ix} Legislatura XVII, RELAZIONE sulla verifica dell’attuazione della Legge 22 maggio 2015, N. 68, in materia di delitti contro l’Ambiente, Approvata dalla Commissione nella seduta del 23 febbraio 2017, pagina 41, Accesso del 2.2.2023: <https://www.camera.it/leg17/491?idLegislatura=17&categoria=023&tipologiaDoc=documento&numero=026&doc=intero>
- ^x Relazione territoriale della Regione Toscana, pagina 334, approvata dalla Commissione nella seduta del 28 febbraio 2018:
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1066896.pdf> Accesso del 2.2.2023.
- ^{xi} https://www.procuracassazione.it/procuragenerale-resources/resources/cms/documents/Intervento_27_maggio_delitti_ambientali.pdf Accesso del 2.2.2023.